

ФУНКЦІЇ ТА ЗАВДАННЯ ПУБЛІЧНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Статтю присвячено питанням публічного фінансового контролю. Контроль розглянуто як вид публічної фінансової діяльності. Закцентовано увагу на функціях і завданнях такого контролю.

Ключові слова: контроль, фінансовий контроль, функції, завдання.

I. Вступ

Необхідність здійснення публічного фінансового контролю як виду публічної фінансової діяльності зумовлена такими чинниками: а) забезпеченням законності та дисципліни у фінансовій діяльності підконтрольних об'єктів; б) виявленню і усуненню порушень, що виникають у процесі діяльності підконтрольних об'єктів (на наш погляд, підконтрольних суб'єктів. – С.Н.), пов'язаних із фінансовими ресурсами; в) встановленню причин і умов, за яких виникають порушення у сфері фінансів [1, с. 44].

II. Постановка завдання

Мета статті – з'ясувати питання публічного фінансового контролю. Розглянути контроль як вид публічної фінансової діяльності.

III. Результати

Що стосується властивостей публічного фінансового контролю, то, наприклад, І.В. Панова виділяє такі: "цілеспрямованість, всебічний аналіз інформації про фактичний стан на об'єкті. Водночас він служить інтегруючим засобом перевірки загальної скерованості управління і разом з тим спрямований на перевірку досягнення кінцевого результату управлінської діяльності на відповідних об'єктах контролю" [2, с. 86]. Як бачимо, властивості публічного фінансового контролю відповідають властивостям публічної фінансової діяльності. У цьому контексті підтримуємо думку Л.М. Касьяненко та К.С. Бельського про те, що публічний фінансовий діяльності властиві цілісність, глобальність, суттєвість [3, с. 27; 4, с. 37].

Проблемам державного, державно-фінансового, публічного фінансового контролю присвячували свої дослідження О.Ф. Андрійко, А.М. Асадов, В.Г. Афанасьєв, М.Ф. Базась, І.Л. Бачило, І.А. Белобжецький, М.Т. Білуха, О.В. Бризгалін, В.В. Бурцев, Е.О. Вознесенський, Л.К. Воронова, В.М. Гарущак, О.М. Горбунова, В.М. Горшенєв, О.Ю. Грачова, Г.М. Давидов, О.М. Дорогих, Н.І. Дорош, В.П. Завгородній, Д.Л. Зима, М.М. Каленський, М.В. Карасьова, Л.М. Касьяненко, В.Ю. Кобринський, А.І. Коняєв, С.А. Кор-

шунов, І.І. Кучеров, М.П. Кучерявенко, І.Б. Лагутін, С.Г. Ністратов, М.М. Ровинський, Л.А. Савченко, І.Б. Стефанюк, М.С. Столярів, М.С. Студеникіна, Т.Б. Толокнова, І.П. Устинова, Н.І. Хімичева, В.О. Шевчук, В.С. Шестак, С.О. Шохін, О.О. Яковенко та ін.

Питання правового регулювання публічного фінансового контролю багато років поспіль лишаються у полі зору народних депутатів України. Варто хоча б навести декілька законопроектів, що жваво обговорюються: "Про заходи державного фінансового контролю публічної служби" від 14.05.2009 р. № 4472, "Про фінансовий контроль в Україні" від 08.02.2008 р. № 2020.

За статтею 1 Лімської декларації "запровадження контролю є невід'ємною складовою управління громадськими фінансовими ресурсами, яка забезпечує відповідальний та підзвітний характер цього управління. Контроль державних фінансів не є самоціллю, а виступає обов'язковим елементом регуляторної системи, мета якої полягає у своєчасному виявленні відхилень від прийнятих стандартів, порушень принципів законності, ефективності, доцільності й економності управління фінансовими ресурсами, що давало б змогу в кожному конкретному випадку внести відповідні корективи, посилити відповідальність уповноважених осіб, отримати відшкодування збитків та перешкодити або, принаймні, ускладнити повторення виявлених порушень у майбутньому".

Публічний фінансовий контроль є особливим видом чи напрямом публічної фінансової діяльності. Коли ми згадуємо поняття "публічний фінансовий контроль" і "функція", то слід зважати на їх подвійний зв'язок. Так, з одного боку, мова йде про публічний фінансовий контроль як функцію, наприклад, управління, з іншого – про функції контролю.

Якщо публічний фінансовий контроль розглядати як *функцію*, котру виконують компетентні органи, то слід перш за все вказати, що під терміном "функція" розуміється: основний напрям діяльності системи, який визначає спосіб виявлення її активності, життєдіяльності у сфері функціонування [5,

с. 131]; зовнішній прояв властивостей об'єкта у визначеній системі вибіркового впливу структури об'єкта у певній системі відносин [6, с. 448]. Інколи під цим поняттям розуміють призначення чогось, позначають ним і діяльність.

Контроль як *функція фінансів*, на нашу думку, наявний за економічного погляду на фінанси взагалі й це не випадково, адже вважається, що контрольна функція фінансів є об'єктивною основою фінансового контролю [7, с. 93].

Л.А. Савченко наголошує на тому, що "фінансовий контроль є результатом практичного використання контрольної функції фінансів, тобто їх властивості бути засобом контролю за виробництвом, розподілом і використанням сукупного суспільного продукту і національного доходу. Він пронизує всі ланки господарства, охоплює як виробничу, так і невиробничу сфери, бо свою контрольну функцію фінанси виконують на всіх стадіях відтворення" [8, с. 37]. Як бачимо, у цьому випадку мова йде про реалізацію контрольної функції фінансів у межах публічного фінансового контролю. Учена також наголошує на суспільному призначенні контрольної функції фінансів, яка "полягає у створенні економічних умов для здійснення державою контролю за розподілом централізованих і децентралізованих фондів, з метою забезпечення фінансових потреб держави. Тобто, контрольна функція фінансів фактично є об'єктивною основою фінансового контролю" [8, с. 36].

Крім того, дослідники зазначають, що існування фінансового контролю об'єктивно зумовлене наявністю контрольної функції у фінансів. Названа функція виявляється у контролі за розподілом валового внутрішнього продукту між відповідними фондами та їх витрачанням за цільовим призначенням [9, с. 103].

У контексті викладеного слушним є висновок Л.А. Савченко про нетотожність понять "фінансовий контроль" і "контрольна функція фінансів", оскільки "контрольна функція фінансів – це прояв їх суспільного призначення і забезпечення економічних умов для здійснення контролю за формуванням, розподілом і використанням фондів коштів, а фінансовий контроль – це діяльність відповідних державних органів чи недержавних організацій, які практично використовують контрольний характер фінансів. Основу контрольної функції фінансів складає рух фінансових ресурсів, а шляхом проведення фінансового контролю реалізується можливість впливу на процес виробництва, обліку і споживання" [8, с. 36–37].

Розглядаючи питання поняття і сутності публічного фінансового контролю, варто також звернути увагу на завдання та функції

такого контролю. Проблемним питанням тут є змішування завдань і функцій.

У статті 4 "Контроль законності, контроль правильності та контроль" Лімської декларації мова йде не лише про завдання контролю, а і про завдання, що стоять перед вищими органами публічного фінансового контролю. Так, зазначається, що традиційним завданням є контроль за дотриманням законодавства та контроль правильності фінансового управління, бухгалтерського обліку й звітності. Існує також інший вид контролю, що спрямований на оцінювання результативності, ефективності й економічності державного управління. Контроль ефективності охоплює не лише окремі фінансові операції, а й усі сфери функціонування державного сектору, включаючи перевірку систем організації та управління.

Основними завданнями державного контролю називають такі: 1) спостереження за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта; 2) отримання повної, об'єктивної та достовірної інформації про стан законності й дисципліни на ньому; 3) виявлення порушень у діяльності підконтрольного об'єкта; 4) запобігання і попередження порушень у діяльності підконтрольного об'єкта; 5) виявлення причин та умов, що спричиняють недоліки та неефективне функціонування підконтрольного об'єкта; 6) визначення напрямів удосконалення діяльності підконтрольного об'єкта; 7) вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні законності та дисципліни [10, с. 50–51].

Стосовно публічного фінансового контролю, то тут вчені виділяють такі завдання: 1) перевірка своєчасності та повноти виконання контрольованими суб'єктами фінансових зобов'язань перед державою й органами місцевого самоврядування; перевірка виконання органами державної влади і місцевого самоврядування покладених на них функцій із формування, розподілу та використання грошових фондів; 2) перевірка дотримання правильності здійснення фінансових операцій, зберігання коштів і матеріальних засобів; 3) перевірка правильності й ефективності використання публічних грошових фондів; 4) виявлення й усунення порушень фінансової дисципліни; 5) запобігання порушенням законності у сфері фінансової діяльності, забезпечення відшкодування матеріального збитку, виявлення винних осіб і притягнення їх до відповідальності; 6) виявлення внутрішніх резервів виробництва – підвищення його ефективності, найбільш ощадливе використання матеріальних і грошових ресурсів. Саме виконання перелічених завдань фінансового контролю є умовою забезпечення правопорядку й за-

конності в процесі здійснення публічної фінансової діяльності [7, с. 93–94].

А.М. Асадов виділяє основні завдання публічного фінансового контролю: “1) забезпечення у межах закону та інших нормативних актів у встановленому порядку і часу процесу утворення фінансових ресурсів, їх розподілу та витрачання підконтрольними об’єктами; 2) встановлення доцільності прийняття рішення та його реалізації в процесі формування, розподілу і витрачання фінансових ресурсів держави відповідними органами влади; 3) оцінювання якості нормативної бази, що формує умови, в яких функціонують підконтрольні об’єкти; 4) виявлення причин і джерел фінансового правопорушення з метою їх усунення для підвищення ефективності функціонування фінансової системи” [1, с. 45].

І.Б. Стефанюк пропонує закріпити такі завдання публічного фінансового контролю: 1) нагляд за дотриманням органами державної влади, державного управління, іншими суб’єктами фінансово-економічного регулювання норм управління фінансовими ресурсами та своєчасне інформування органів державної влади, державного управління й громадськості про істотні відхилення від них; 2) блокування відхилень від прийнятих норм управління фінансовими ресурсами, що перешкоджають мобілізації, цільовому й ефективному використанню державних фінансових ресурсів та/або можуть завдати шкоди інтересам громадян, котрі охороняються законом; 3) оцінювання економічної ефективності використання фінансових ресурсів держави та пошук резервів для розв’язання соціально-економічних проблем; 4) забезпечення усунення наслідків порушень і покарання осіб, які допустили істотні порушення; 5) визначення напрямів удосконалення норм управління фінансовими ресурсами держави [11, с. 91].

Найбільш лаконічно та водночас найбільш ґрунтовно завдання публічного фінансового контролю можна сформулювати таким чином: підтримка фінансової дисципліни, запобігання фінансовим правопорушенням і вжиття заходів примусу за їх учинення [12, с. 148].

Як бачимо, завдання та функції публічного фінансового контролю часто збігаються, хоча мають бути і відмінності. На нашу думку, *завдання публічного фінансового контролю* – це по суті обсяг роботи, що виконують спеціально утворені органи публічної влади, тобто доцільніше вказувати на завдання органів (суб’єктів) публічного фінансового контролю; *функції публічного фінансового контролю* – це те, для чого він існує, зовнішній прояв фінансово-контрольної діяльності суб’єктів публічного фінансового контролю.

У спеціальному законодавстві часто або змішуються завдання і функції, або ж їх визначають разом. Отже, у разі виникнення труднощів у їх розмежуванні, на наш погляд, доцільніше вказувати на *призначення публічного фінансового контролю*, де можна зазначати його завдання, функції, значення.

Публічний фінансовий контроль дає змогу виявляти помилки, допущені у процесі як публічної фінансової діяльності, так і в діяльності суб’єктів господарювання, робота яких повністю або частково пов’язана з діяльністю органів публічної влади. Вказаний контроль сприяє у пошуку додаткових фінансових і матеріальних резервів, а також підвищенні якості управління публічними фінансами. І, звісно, результати контрольних заходів ураховуються при притягненні до відповідальності порушників фінансового законодавства. Саме публічний фінансовий контроль є тим чинником, що спонукає суб’єктів публічної фінансової діяльності виконувати свої завдання з прагненням досягти більшої фінансово-економічної ефективності. І це не випадково, адже сам контроль полягає в тому, щоб не лише виявити, а й попередити помилки і недоліки в роботі учасників управління, шукати нові резерви та можливості [13, с. 57]. Тобто можемо говорити про превентивну, попереджувальну та правовідновлювальну функції публічного фінансового контролю.

Список використаної літератури

1. Асадов А.М. Финансовая деятельность государства : административно-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.14 / А.М. Асадов. – Челябинск, 2010. – 58 с.
2. Панова І.В. Контрольна діяльність обласних державних адміністрацій у сфері фінансів та бюджету : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.В. Панова. – Х., 2004. – 190 с.
3. Бельский К.С. Финансовое право: наука, история, библиография / К.С. Бельский. – М. : Юрист, 1995. – 205 с.
4. Касьяненко Л.М. Фінансово-правовий процес : монографія / Л.М. Касьяненко. – Ірпінь : Національний університет ДПС України, 2010. – 505 с.
5. Афанасьев В.Г. Научное управление / В.Г. Афанасьев. – М., 1968. – 236 с.
6. Философский словарь. – М. : Политиздат, 1975. – 496 с.
7. Фінансове право України : навч. посіб. (для студ. вищ. навч. закл.) / [Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва та ін.]. – К. : Правова єдність, 2009. – 395 с.
8. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Л.А. Савченко. – Х., 2002. – 455 с.

9. Финансовое право : учебник / [под ред. С.В. Запольского]. – М. : Контракт : Волтерс Клувер, 2011. – 792 с.
10. Кобринський В.Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.Ю. Кобринський. – К., 2008. – С. 50–51.
11. Стефанюк І.Б. Методологічні засади функціонування системи державного внутрішнього фінансового контролю в Україні / І.Б. Стефанюк // Фінанси України. – 2011. – № 6. – С. 84–102.
12. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс : підручник / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
13. Нижник Н.Р. Україна – державне управління, шляхи реформування / Н.Р. Нижник. – К., 1997. – 72 с.

Стаття надійшла до редакції 18.12.2012.

Нищимная С.А. Функции и задачи публичного финансового контроля

Статья посвящена вопросам публичного финансового контроля. Контроль рассматривается как вид публичной финансовой деятельности. Акцентируется внимание на функциях и задачах такого контроля.

Ключевые слова: контроль, финансовый контроль, функции, задачи.

Nishchymna S. Functions and tasks of the public financial control

Article is devoted to questions of public financial control. Control is seen as a kind of public financial activities. Emphasis is on the functions and tasks of the control.

Key words: control, financial control, functions, tasks.